Praxisleitfaden zum neuen europäischen Produktsicherheitsrecht

von

Prof. Dr. Ulrich Ellinghaus, LL.M.
Rechtsanwalt, Frankfurt

und

Dr. Andreas Neumann, B.A., M.A., LL.M. (NYU)
Rechtsanwalt, Frankfurt

Fachmedien Recht und Wirtschaft I dfv Mediengruppe I Frankfurt am Main

Alle im Buch verwendeten Begriffe verstehen sich geschlechterneutral. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung verzichtet – entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung grundsätzlich für alle Geschlechter. Die verkürzte Sprachform hat lediglich redaktionelle Gründe und beinhaltet keine Wertung.

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8005-1884-5

dfv Mediengruppe

© 2024 Deutscher Fachverlag GmbH, Fachmedien Recht und Wirtschaft, Mainzer Landstr. 251, 60326 Frankfurt am Main, buchverlag@ruw.de

www.ruw.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Druck: Beltz Grafische Betriebe GmbH, 99947 Bad Langensalza

Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abkürzungen und der abgekürzt zitierten Literatur IX

Glossar XIII

I. Einführung 1

II. Zur Entwicklung des europäischen Produktsicherheitsrechts . . 3

1. Entwicklung des europäischen Produktsicherheitsrechts 3
2. Sektorspezifische Harmonisierungsrechtsvorschriften vs. GPSR. . . 5
3. Die neue GPSR 6

III. Das neue Produktsicherheitsrecht im Überblick 13

1. Allgemeine Bestimmungen 13
   a) Was sind die Ziele des Produktsicherheitsrechts? 13
      (1) Produkte müssen sicher sein 13
      (2) Zielbestimmungen in verschiedenen Rechtsvorschriften . . 14
      (3) Schutz des Binnenmarkts vor Einschränkungen 15
      (4) Spezifische Ziele im harmonisierten Produktbereich 15
      (5) Zusammenfassung 17
   b) Für wen gilt das Produktsicherheitsrecht? 17
      (1) Die Akteure in der Lieferkette 17
      (2) Hersteller 18
      (3) Bevollmächtigter 21
      (4) Einführer 23
      (5) Händler. 24
      (6) Fulfilment-Dienstleister 25
      (7) Anbieter eines Online-Marktplatzes 25
      (8) Verbraucher bzw. Endnutzer 27
      (9) Die verantwortliche Person 28
      (10) Wirtschaftsakteur 32
      (11) Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft. 33
   c) Welche Produkte sind vom Produktsicherheitsrecht erfasst? . . . 33
      (1) Der Begriff des „Produkts“ 34
      (2) Welche Produkte sind vom nicht-harmonisierten Produktbereich erfasst? 37
      (3) Welche Produkte sind vom harmonisierten Produktbereich erfasst? 38
   d) Wann unterliegen Produkte dem Produktsicherheitsrecht? 43
      (1) Allgemeine Bemerkungen 43

(2) Bereitstellung auf dem Markt 44
(3) Inverkehrbringen 46
(4) Präsentation von Produkten 48
(5) Zurverfügungstellung von Prototypen zu Erprobungs- und Validierungszwecken 49
(6) Online-Handel bzw. Fernabsatz 51
(7) Einführung von Produkten aus Drittstaaten 53
(8) Inbetriebnahme 55
(9) Begrenzung des zeitlichen Anwendungsbereichs des europäischen Produktsicherheitsrechts 56

2. Wann sind Produkte sicher? 57
a) Allgemeine Bemerkungen 57
b) Beurteilung der Sicherheit eines Produkts (Art. 5, 6 und 8 GPSR) 58
c) Gesetzliche Vermutung, dass ein Produkt sicher ist (Art. 7 GPSR) 62
d) Empfehlungen, Leitlinien und Durchführungsrechtsakte der Kommission 63
e) Wie soll ich das von meinem Produkt ausgehende Risiko bewerten? 64

3. Was sind die allgemeinen Pflichten der Wirtschaftsakteure? 70
a) Nicht-harmonisierter Produktbereich bzw. GPSR 70
(1) Pflichten der Hersteller 71
(2) Pflichten der Bevollmächtigten 77
(3) Pflichten der Einführer 77
(4) Pflichten der Händler 81
(5) Interne Verfahren zur Gewährleistung der Produktsicherheit 83
(6) Zusammenarbeit mit den Marktüberwachungsbehörden . . . 83
(7) Spezielle Rückverfolgbarkeitsanforderungen 85
b) Harmonisierter Produktbereich 86
(1) Das Konzept der „wesentlichen Anforderungen“ 87
(2) Das Konformitätsbewertungsverfahren 89
(3) Die EU-Konformitätserklärung 95
(4) Die CE-Kennzeichnung 97
c) Allgemeine Pflichten in beiden Produktbereichen 102
(1) Informationspflichten beim Fernabsatz 102
(2) Meldepflicht bei Unfällen 103

4. Besonderheiten für Online-Marktplätze und Fulfilment-Dienstleister 105
a) Online-Marktplätze als systemische Herausforderung für das Produktsicherheitsregime der EU 105

b) Der neue Begriff des „Inverkehrbringens“ von Produkten 106
c) Die Erweiterung des Kreises der verantwortlichen Personen um Anbieter von Online-Marktplätzen und Fulfilment-Dienstleister 108
(1) Kein Produkt ohne verantwortlichen Wirtschaftsakteur . . . 108
(2) Die Pflichten des „verantwortlichen Wirtschaftsakteurs“ . . 109
d) Die neuen Pflichten der Anbieter von Online-Marktplätzen 110

5. Maßnahmen und Abhilfe bei unsicheren Produkten 112
a) Übersicht 112
b) Unterrichtung der Verbraucher über die Produktsicherheit 113
c) Rückrufanzeige 117
d) Abhilfemaßnahmen 121
e) Verbandsklagen 125
f) Safety Gate 126

6. Marktüberwachung und Rechtsdurchsetzung 127
a) Kompetenzen der nationalen Marktüberwachungsbehörden . . . 127
(1) Struktur der nationalen Marktüberwachungsbehörden 128
(2) Aufgaben der nationalen Marktüberwachungsbehörden . . . 129
(3) Die nationale Marktüberwachungsstrategie. 129
(4) Das Netzwerk für Verbrauchersicherheit, Zusammenarbeit der Marktüberwachungsbehörden 130
(5) Befugnisse der nationalen Marktüberwachungsbehörden . . 130
b) Kompetenzen der Kommission 132
(1) Maßnahmen der Kommission 132
(2) Koordinierungstätigkeiten 134
c) Internationale Zusammenarbeit 134

IV. Umsetzung des europäischen Produktsicherheitsrechts in Deutschland 137

1. Allgemeiner Überblick 137

2. Das deutsche Produktsicherheitsgesetz und dessen Anpassung an die GPSR 141

3. Sanktionen für Verstöße gegen die GPSR bzw. das ProdSG 143
a) Überblick 143
b) Charakteristika von Sanktionsregelungen im deutschen Recht. . 144
c) Sanktionen im nicht-harmonisierten Produktbereich 145
d) Sanktionen im harmonisierten Produktbereich 152

V. Ausblick 155

VI. Anhang 157
1. Liste der Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union 157
2. Vorlage für die Rückrufanzeige gemäß Durchführungsverordnung (EU) 2024/1435 165
3. Ablauf eines Konformitätsbewertungsverfahrens 167
4. Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte nach der GPSR 168

III. Das neue Produktsicherheitsrecht im Überblick

1. Allgemeine Bestimmungen

Bevor dieser Praxisleitfaden auf die konkreten Pflichten verschiedener Wirtschaftsakteure im Rahmen des Produktsicherheitsrechts eingeht, soll der Blick auf einige allgemeine Grundsätze gelenkt werden. Hier stellen sich insbesondere die folgenden Fragen: **22**

- Was sind die Ziele des Produktsicherheitsrechts?
- Für wen gilt das Produktsicherheitsrecht?
- Welche Produkte sind vom Produktsicherheitsrecht erfasst?
- Wann unterliegen Produkte dem Produktsicherheitsrecht?
- Wann sind Produkte „sicher“?

a) Was sind die Ziele des Produktsicherheitsrechts?

(1) Produkte müssen sicher sein

Das wesentliche Ziel des Produktsicherheitsrechts lässt sich schon aus seiner Bezeichnung ablesen. Produkte sollen bei normaler oder vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung niemanden gefährden oder gar (tödlich) verletzen. Mithin: Sie sollen sicher sein. Dieser zentrale Grundsatz gilt sowohl für den harmonisierten als auch den nicht-harmonisierten Produktbereich. Hieraus ergibt sich auch die zentrale Pflicht für alle Wirtschaftsakteure: Es dürfen nur sichere Produkte in Verkehr gebracht oder auf dem Markt bereitgestellt werden (vgl. z. B. Art. 3 Abs. 1 GPSD; Art. 5 GPSR). **23**

Dieses Konzept klingt auf dem ersten Blick ganz einfach, wirft in der Praxis aber überaus komplexe Fragen auf. Einerseits gibt es unzweifelhaft Produkte, die schon aufgrund ihrer Eigenschaften oder ihres Verwendungszwecks besonders gefährlich sind. Andererseits gibt es Produkte, welche die Gesundheit oder Sicherheit von Menschen in der Regel kaum gefährden. Gleichzeitig hängt der Risikograd eines Produkts oft auch vom Anwender bzw. der konkreten Anwendungssituation ab. Das erkennt man beispielsweise an allseits bekannten Warnungen auf Produkten wie „*Nicht geeignet für Kinder unter drei Jahren*“ oder „*Benutzen Sie das Produkt nur im Freien*“ oder „*Von Hitze, Funken und offenem Feuer fernhalten*“. **24**

Letztlich müssen für die Bewertung der Sicherheit von Produkten verschiedenste Aspekte herangezogen werden. Eine detaillierte Erörterung zu all diesen Fragen finden sich in Rn. 159 ff. **25**

(2) Zielbestimmungen in verschiedenen Rechtsvorschriften

26 Die verschiedenen Rechtsvorschriften, die bislang im Bereich des Produktsicherheitsrechts erlassen wurden, enthalten oft, aber nicht immer, eine ausdrückliche Zielbestimmung. Beim deutschen ProdSG ist dies beispielsweise nicht der Fall. Dieses Gesetz beginnt in § 1 direkt mit der Festlegung seines Anwendungsbereichs und verzichtet auf eine Aufzählung der Gesetzesziele. Gleichwohl sind die oben angeführten Überlegungen zu dem wesentlichen Ziel des Produktsicherheitsrechts auch im Rahmen des ProdSG relevant.

27 Etwas konkreter als der deutsche Gesetzgeber äußert sich der Unionsgesetzgeber. Die im Jahr 2001 beschlossene GPSD umschreibt ihre Ziele – wenn auch ziemlich lapidar – mit dem folgenden Satz:

> „*Mit dieser Richtlinie soll sichergestellt werden, dass die in den Verkehr gebrachten Produkte sicher sind.*“ (Art. 1 Abs. 1 GPSD)

28 Die GPSR enthält ebenfalls eine Zielbestimmung, die im Gegensatz zu jener der GPSD etwas weiter gefasst ist, nämlich so:

> „*Das Ziel der vorliegenden Verordnung besteht darin, die Funktionsweise des Binnenmarkts zu verbessern und zugleich ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten.*“ (Art. 1 Abs. 1 GPSR)

29 Konkreter wird die GPSR in ihren Erwägungsgründen. Diese setzen sich u. a. mit den Zielen der Verordnung auseinander. Hier heißt es beispielsweise:

> „*Die vorliegende Verordnung sollte darauf abzielen, die Verbraucher und ihre Sicherheit als eines der grundlegenden Prinzipien des Rechtsrahmens der Union, das in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“) verankert ist, zu schützen. Gefährliche Produkte können sich in erheblicher Weise negativ auf Verbraucher und Bürger auswirken. Alle Verbraucher, einschließlich besonders schutzbedürftiger wie etwa Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen haben das Recht auf sichere Produkte. Den Verbrauchern sollten ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, um dieses Recht durchzusetzen, ebenso wie den Mitgliedstaaten geeignete Instrumente und Maßnahmen zur Verfügung stehen sollten, um diese Verordnung durchzusetzen.*“ (ErwG 5 GPSR)

30 Die Erwägungsgründe zur GPSR gehen zudem auf den Begriff der „Gesundheit“ näher ein. In diesem Zusammenhang weist die Verordnung darauf hin, dass „[d]*ie Weltgesundheitsorganisation* […] *den Begriff „Gesundheit“ als einen Zustand des vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens und nicht nur als das Nichtvorliegen von Krankheit oder Gebrechen* [definiert]“ (ErwG 19 GPSR). Mit anderen Worten: Der Begriff der

Gesundheit sollte grundsätzlich weit ausgelegt werden. Dies hat zur Folge, dass ein Produkt unter Umständen bereits dann als gesundheitsschädlich und somit unsicher gesehen werden kann, wenn es zwar keine körperlichen Verletzungen verursacht, dafür aber das körperliche, geistige oder soziale Wohlbefinden beeinträchtigt. Freilich müssen solche Fragen stets auf Basis des Einzelfalls bewertet und entschieden werden.

31 Aus der oben zitierten Zielbestimmung in Art. 1 Abs. 1 GPSR lässt sich zudem ablesen, dass diese Verordnung (wie zuvor schon die GPSD) nur für Verbraucherprodukte gilt und somit primär Verbraucher schützen will. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass das Produktsicherheitsrecht in seiner Gesamtheit nicht auf den Verbraucherschutz beschränkt ist, sondern die Gesundheit bzw. Sicherheit aller Menschen gewährleisten soll.

(3) Schutz des Binnenmarkts vor Einschränkungen

32 Neben dem Verbraucherschutz spricht die Zielbestimmung in Art. 1 Abs. 1 GPSR auch noch ein weiteres wesentliches Merkmal des europäischen Produktsicherheitsrechts an, nämlich die „Funktionsweise des Binnenmarktes“. Tatsächlich zielten die ersten Produktvorschriften auf europäischer Ebene primär gar nicht auf den Schutz von Verbrauchern ab (vgl. Blue Guide, Pkt. 1.1, S. 5). Vielmehr sollten die entsprechenden Richtlinien sicherstellen, dass vorschriftsgemäße Waren im europäischen Binnenmarkt keinen Beschränkungen durch nationalstaatliche Vorgaben unterliegen. Es liegt auf der Hand, dass unterschiedliche rechtliche Vorgaben der Mitgliedstaaten im Bereich der Produktsicherheit eine starke Behinderung für den freien Warenverkehr darstellen können. Daher finden sich auch heute in vielen Rechtsvorschriften im Bereich des Produktsicherheitsrechts Klauseln, wonach die Mitgliedstaaten die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt nicht behindern dürfen, wenn diese den Vorgaben der entsprechenden Richtlinie entsprechen (vgl. z. B. Art. 9 Abs. 1 RED). Aus diesem Gedanken heraus entwickelte sich auch die CE-Kennzeichnung (siehe hierzu im Detail Rn. 226 f.). Dieses Zeichen, welches auch „Reisepass für Produkte“ im Binnenmarkt genannt wird, bringt zum Ausdruck, dass das gekennzeichnete Produkt den einschlägigen Harmonisierungsrechtsvorschriften der EU entspricht. Folglich soll ein solches Produkt im Sinne der Warenverkehrsfreiheit unbeschränkt im Binnenmarkt zirkulieren können.

(4) Spezifische Ziele im harmonisierten Produktbereich

33 Die Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union beziehen sich auf bestimmte Produktkategorien und sehen für diese unionsweite Anforderungen an deren Sicherheit vor. In der Regel hat der Unionsgesetzgeber Harmonisierungsrechtsvorschriften für solche Produktkategorien beschlossen, die

besondere Eigenschaften und/oder Risiken aufweisen (z. B. Funkanlagen, Kinderspielzeug, Maschinen etc.). Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die entsprechenden Harmonisierungsrechtsvorschriften teilweise auch besondere Zielbestimmungen enthalten. Dies soll im Folgenden an zwei Harmonisierungsrechtsvorschriften demonstriert werden:

– Die Europäische Maschinenverordnung (**MR**) fasst ihre Ziele relativ detailliert zusammen. In diesem Sinne lautet Art. 1 MR:

  „*In dieser Verordnung werden Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen an Konstruktion und Bau von Maschinen, dazugehörigen Produkten und unvollständigen Maschinen festgelegt, um deren Bereitstellung auf dem Markt oder Inbetriebnahme zu ermöglichen und gleichzeitig ein hohes Maß an Schutz der Sicherheit und Gesundheit von Personen, insbesondere von Verbrauchern und professionellen Nutzern, und gegebenenfalls von Haustieren und Sachen sowie, soweit anwendbar, der Umwelt zu gewährleisten. Außerdem werden darin Regeln für den freien Verkehr von in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallenden Produkten in der Union festgelegt.*“

  Neben den oben bereits erläuterten Zielen der Sicherheit und Gesundheit von Personen sowie des freien Warenverkehrs werden in der MR somit auch der Schutz von Haustieren und Sachen sowie der Schutz der Umwelt angesprochen. Der Aspekt des Umweltschutzes überrascht nicht, da der Einsatz von (insbesondere unsicheren) Maschinen durchaus zu einer Umweltbelastung führen kann. Das Ziel des Schutzes von Haustieren und Sachen ist im Hinblick auf Maschinen sicherlich auch berechtigt. Gleichzeitig kann man sich aber fragen, ob diese beiden Aspekte nicht ohnehin als generelle Ziele für das gesamte Produktsicherheitsrecht gelten sollten.

– Als zweites Beispiel aus dem harmonisierten Produktbereich kann die Pyrotechnische-Gegenstände-Richtlinie (**PAD**) dienen. Art. 1 Abs. 1 PAD lautet:

  „*In dieser Richtlinie werden Vorschriften festgelegt, die den freien Verkehr pyrotechnischer Gegenstände im Binnenmarkt sicherstellen und ein hohes Niveau an Schutz für die menschliche Gesundheit, die öffentliche Sicherheit und den Schutz und die Sicherheit der Verbraucher gewährleisten und die einschlägigen Aspekte im Zusammenhang mit dem Umweltschutz berücksichtigen sollen.*“

  Es liegt auf der Hand, dass pyrotechnischer Gegenstände nicht nur eine besondere Umweltbelastung nach sich ziehen, sondern auch die öffentliche Sicherheit gefährden können. Folgerichtig nennt die oben zitierte Zielbestimmung konkret diese beiden Aspekte.

(5) Zusammenfassung

Da das europäische Produktsicherheitsrecht über viele verschiedene Rechtsakte verstreut ist, gibt es auch keine einheitliche oder zentrale Liste zu dessen Zielen. Zusammenfassend kann man aber feststellen, dass das europäische Produktsicherheitsrecht insbesondere die folgenden Ziele verfolgt: **34**

- Schutz der Gesundheit bzw. Sicherheit von Menschen, insbesondere im Hinblick auf Verbraucher, einschließlich besonders schutzbedürftiger wie etwa Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen.
- Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarkts, insbesondere die Sicherstellung des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt.
- Schutz der Sicherheit und Gesundheit von Haus- und Nutztieren.
- Schutz der Sicherheit von Sachen.
- Schutz der Umwelt.
- Schutz der öffentlichen Sicherheit.

b) Für wen gilt das Produktsicherheitsrecht?

(1) Die Akteure in der Lieferkette

Dieses Kapitel setzt sich mit dem persönlichen Anwendungsbereich des Produktsicherheitsrechts auseinander. Anders ausgedrückt: An wen sind die Vorschriften des Produktsicherheitsrechts adressiert? Es liegt in der Natur der Sache, dass in dieser Hinsicht die Akteure in der Lieferkette in die Pflicht genommen werden. In der Regel wird ein Produkt vom Zeitpunkt seiner Herstellung an von einer Hand zur anderen weitergegeben. Dies geschieht so lange, bis das Produkt schlussendlich zum Verbraucher bzw. Endnutzer gelangt. Es macht Sinn, dass gerade die an der Lieferkette beteiligten Akteure verpflichtet werden, die Ziele des Produktsicherheitsrechts zu unterstützen. Freilich unterscheiden sich der Umfang bzw. die Inhalte dieser Pflichten je nach der konkreten Rolle der betroffenen Akteure. **35**

In diesem Sinne kennt das Produktsicherheitsrecht die folgenden zentralen Akteure in der Lieferkette:

1. Hersteller
2. Bevollmächtigte
3. Einführer
4. Händler
5. Fulfilment-Dienstleister

6. Anbieter eines Online-Marktplatzes
7. Die für ein in der Union in Verkehr gebrachtes Produkt „verantwortlichen Personen“
8. Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft
9. Verbraucher bzw. Endnutzer

36 Darüber hinaus ist in viele Rechtsvorschriften im Bereich des Produktsicherheitsrechts auch von „Wirtschaftsakteuren“ die Rede. Dieser Begriff fasst mehrere Akteure in der Lieferkette zusammen, um auf diese Weise bestimmte Pflichten gleichzeitig an mehrere Personen adressieren zu können.

37 Ein weiterer – im Rahmen der MSR genannter Akteur – ist der Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft.

38 Bevor dieses Kapitel auf die oben genannten Akteure näher eingeht, sei auf Folgendes hingewiesen:

– Für dieses Kapitel macht die Unterscheidung zwischen dem harmonisierten bzw. nicht-harmonisierten Produktbereich kaum Sinn. Auch wenn die einzelnen Rechtsvorschriften im Bereich des Produktsicherheitsrechts stets eigene Begriffsbestimmungen enthalten, gehen diese grundsätzlich von denselben Begriffsverständnissen aus (vgl. insbesondere Anhang I Art. R1 Nr. 7 CFD). Der Einfachheit halber verweisen die nachfolgenden Erläuterungen zu den diversen Akteuren in der Lieferkette meist auf die Begriffsbestimmungen in der GPSR.
– Die folgenden Erörterungen konzentrieren sich auf die grundsätzlichen Charakteristika und Besonderheiten der einzelnen Akteure in der Lieferkette. Welche konkreten Pflichten diesen im Rahmen des Produktsicherheitsrechts letztlich zukommen, ergibt sich direkt aus den jeweils einschlägigen Rechtsvorschriften.

(2) Hersteller

39 Für die Ziele des Produktsicherheitsrechts kommt dem Hersteller eine besonders wichtige Rolle bzw. Verantwortung zu. Schließlich ist es in der Regel der Hersteller, welcher am besten über die technischen und sonstigen Eigenschaften eines Produkts Bescheid weiß. Damit ist der Hersteller auch am ehesten dazu in der Lage, die potenziellen Risiken eines Produkts einschätzen zu können. Folglich legt das Produktsicherheitsrecht von allen Akteuren in der Lieferkette dem Hersteller die umfangreichsten Pflichten auf.

40 Der Begriff des Herstellers ist jedoch nicht ganz so eindeutig, wie dies auf den ersten Blick scheinen mag. Insbesondere muss der Hersteller das Pro-

dukt gar nicht selbst herstellen. Der Hersteller ist also nicht unbedingt der eigentliche Produzent eines Produkts.

41 Im Rahmen des europäischen Produktsicherheitsrechts bezeichnet der Begriff „Hersteller" gemeinhin „*jede natürliche oder juristische Person, die ein Produkt herstellt oder entwerfen oder herstellen lässt und dieses Produkt in ihrem eigenen Namen oder unter ihrer eigenen Handelsmarke vermarktet.*" (Art. 3 Nr. 8 GPSR)

42 Aus dieser Definition folgt, dass ein Hersteller die folgenden beiden Bedingungen gleichermaßen erfüllen muss:

1. Der Hersteller stellt das Produkt her oder lässt es entwerfen oder herstellen.
2. Der Hersteller vermarktet das Produkt in seinem eigenen Namen oder unter seiner eigenen Handelsmarke.

43 Der Blue Guide macht zur Funktion des Herstellers die folgenden Bemerkungen:

> „*Der Hersteller kann das Produkt selbst entwickeln und herstellen. Er kann es aber auch entwickeln, herstellen, zusammenbauen, verpacken, verarbeiten oder etikettieren lassen, um es unter seinem Namen oder seiner Marke in Verkehr zu bringen, wodurch er selbst als Hersteller fungiert. Bei der Vergabe von Arbeiten an Subunternehmer muss der Hersteller die Oberaufsicht über das Produkt behalten und sicherstellen, dass er alle notwendigen Informationen erhält, die für die Erfüllung seiner Verpflichtungen entsprechend dem einschlägigen Harmonisierungsrechtsakt der Union notwendig sind. Auf keinen Fall darf der Hersteller, der seine Arbeiten vollständig oder teilweise an einen Subunternehmer vergibt, seine Verantwortung beispielsweise an einen Bevollmächtigten, eine Vertriebsgesellschaft, einen Benutzer oder Subunternehmer weiterreichen.*" (Blue Guide, Pkt. 3.1, S. 34)

44 Hingegen spielt es keine Rolle, in welcher Jurisdiktion der Hersteller seinen Hauptsitz hat. Die einschlägigen Pflichten gelten daher auch für solche Hersteller, die über keine Niederlassung in der Union verfügen.

45 Darüber hinaus sehen die meisten Rechtsvorschriften im europäischen Produktsicherheitsrecht Umstände vor, in welchen die Pflichten des Herstellers auch für Einführer und Händler gelten (vgl. z. B. Anhang I Art. R6 CFD; Art. 14 RED; Art. 10 LVD). In diesem Sinne gilt ein Einführer oder Händler immer dann als Hersteller und unterliegt somit den Verpflichtungen eines Herstellers, wenn er

a) ein Produkt unter seinem eigenen Namen oder seiner eigenen Marke in Verkehr bringt, oder

b) ein bereits auf dem Markt befindliches Produkt wesentlich verändert.

ad a)

46 Bringt ein Einführer oder Händler das Produkt eines Dritten unter seinem eigenen Namen oder seiner eigenen (Handels)marke in Verkehr, so gibt er sich gegenüber der Allgemeinheit als Hersteller aus. Als Konsequenz hat er dann auch die Herstellerpflichten für dieses Produkt zu tragen. Dieses Prinzip darf in seiner Tragweite nicht unterschätzt werden. Die einschlägigen Pflichten eines Herstellers sind weitaus umfangreicher und kostspieliger als jene für Einführer oder Händler. Diese sollten daher gut überlegen, ob sie das Produkt eines Dritten tatsächlich unter ihrem eigenen Namen oder ihrer eigenen Marke in Verkehr bringen wollen.

47 **Hinweis**: Im Anwendungsbereich der GPSR gilt nicht nur der Einführer und Händler, sondern jede natürliche oder juristische Person als Hersteller, die ein Produkt unter ihrem Namen oder ihrer Handelsmarke in Verkehr bringt (vgl. ErwG 34 GPSR und Art. 13 Abs. 1 GPSR).

ad b)

48 Auch die wesentliche Veränderung eines Produkts kann dazu führen, dass die Herstellerpflichten auf eine andere Person übergehen.

49 Im nicht-harmonisierten Produktbereich ist die Möglichkeit eines solchen Pflichtenübergangs nicht einmal auf den Einführer oder Händler eingeschränkt. Art. 13 Abs. 2 GPSR enthält in diesem Sinne die folgende sehr weitgehende Regelung:

> „*Wenn eine natürliche oder juristische Person, bei der es sich nicht um den Hersteller handelt, das Produkt wesentlich verändert, gilt sie, sofern sich die wesentliche Änderung auf die Sicherheit des Produkts auswirkt, für die Zwecke dieser Verordnung als Hersteller und unterliegt für den von der Änderung betroffenen Teil des Produkts oder für das gesamte Produkt den Pflichten des Herstellers* […]."

50 Die wesentliche Änderung eines Produkts kann physischer oder auch nur rein digitaler Natur sein. Somit ist es denkbar, dass der Übergang der Herstellerpflichten auf eine andere Person durch ein bloßes Software-Update ausgelöst wird (vgl. ErwG 25 GPSR).

51 Die GPSR führt schließlich konkrete Kriterien an, nach welchen die Wesentlichkeit einer Produktänderung zu messen ist (vgl. Art. 13 Abs. 3 GPSR). In diesem Sinne ist eine physische oder digitale Änderung (nur dann) wesentlich, wenn

1. sich diese auf die Sicherheit des Produkts auswirkt,
2. diese in der ursprünglichen Risikobewertung des Produkts nicht vorgesehen war,

3. sich durch diese die Art der Gefahr geändert hat, eine neue Gefahr entstanden ist oder sich das Risikoniveau erhöht hat und
4. diese nicht von den Verbrauchern selbst oder in ihrem Auftrag für ihren eigenen Bedarf vorgenommen wurde.

Im harmonisierten Produktbereich gilt in Bezug auf wesentliche Veränderungen der folgende Grundsatz: **52**

Ändert ein Einführer oder Händler ein bereits in Verkehr gebrachtes bzw. auf dem Markt befindliches Produkt so, dass die Konformität mit den geltenden Anforderungen beeinträchtigt werden kann, geht die Herstellereigenschaft auf diesen über (vgl. z. B. Anhang I Art. R6 CFD; Art. 14 RED; Art. 10 LVD). Zur Konformität bzw. dem Konformitätsbewertungsverfahren siehe unten Rn. 209 ff.). Die hier anzuwenden Kriterien zur Bewertung der Wesentlichkeit einer Veränderung sind grundsätzlich dieselben wie die oben aus Art. 13 Abs. 3 GPSR zitierten.

(3) Bevollmächtigter

Das europäische Produktsicherheitsrecht ermöglicht dem Hersteller die Übertragung bestimmter Pflichten auf einen Bevollmächtigten. **53**

In diesem Sinne bezeichnet der Begriff „Bevollmächtigter“ eine innerhalb der Union niedergelassene natürliche oder juristische Person, die von einem Hersteller schriftlich beauftragt wurde, in dessen Namen bestimmte Aufgaben im Hinblick auf die Erfüllung der Pflichten des Herstellers gemäß der GPSR, der MSR oder der einschlägigen Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union wahrzunehmen (vgl. z. B. Art. 3 Nr. 9 GPSR; Art. 3 Nr. 12 MSR). **54**

Folgende Aspekte einer Bevollmächtigung sind besonders hervorzuheben: **55**

- Jeder Hersteller kann einen Bevollmächtigten beauftragen. Es spielt hierfür keine Rolle, ob der beauftragende Hersteller innerhalb oder außerhalb der Union niedergelassen ist. Hingegen muss der Bevollmächtige selbst zwingendermaßen eine Niederlassung in der Union haben.
- Die Beauftragung eines Bevollmächtigten ist freiwillig. Dies gilt selbst für Hersteller ohne Niederlassung in der Union. Von diesem Grundsatz gibt es jedoch vereinzelt Ausnahmen. Beispielsweise muss im Anwendungsbereich der Schiffsausrüstungs-Richtlinie (**MED**) jeder Hersteller, der seinen Sitz nicht im Gebiet mindestens eines Mitgliedstaats hat, schriftlich einen Bevollmächtigten für die Union benennen (Art. 13 Abs. 1 MED).
- Der „Bevollmächtigte“ und „die für ein in der Union in Verkehr gebrachtes Produkt verantwortliche Person“ sind zwei verschiedene Funktionen.

Jedoch kann derselbe Wirtschaftsakteur diese beiden Funktionen gleichzeitig ausüben.

– Der Bevollmächtigte kann gleichzeitig auch ein Einführer oder Händler sein. In diesen Fällen muss der jeweilige Wirtschaftsakteur allen einschlägigen Verpflichtungen nachkommen.
– Der Bevollmächtigte muss schriftlich bestellt werden. Der schriftliche Auftrag muss genau festlegen, welche Pflichten und Befugnisse auf den Bevollmächtigten übertragen werden.

56 Die einzelnen Rechtvorschriften sehen zudem vor, dass ein beauftragter Bevollmächtigter jedenfalls berechtigt sein muss, bestimmte Aufgaben wahrzunehmen. Im harmonisierten Produktbereich handelt es sich hierbei in der Regel um folgende Aufgaben (vgl. Anhang I Art. R3 Abs. 2 CFD):

1. Bereithaltung der Konformitätserklärung und der technischen Unterlagen für die nationalen Überwachungsbehörden über einen bestimmten Zeitraum;
2. Aushändigung aller erforderlichen Informationen und Unterlagen zum Nachweis der Konformität eines Produkts an die zuständige nationale Behörde auf deren begründetes Verlangen;
3. Kooperation bei allen Maßnahmen zur Abwendung der Gefahren durch das betreffende Produkt auf Verlangen der zuständigen nationalen Behörde.

57 Im nicht-harmonisierten Produktbereich kennt die GPSR eine sehr ähnliche Regelung. Art. 10 Abs. 2 GPSR zufolge muss der Auftrag den Bevollmächtigten berechtigen, mindestens die folgenden Aufgaben wahrzunehmen:

a) *„auf begründetes Verlangen einer Marktüberwachungsbehörde: Übermittlung aller zum Nachweis der Sicherheit des Produkts erforderlichen Informationen und Unterlagen an die Behörde in einer für diese Behörde verständlichen Amtssprache;*

b) *sofern der Bevollmächtigte der Auffassung ist oder Grund zu der Annahme hat, dass es sich bei einem fraglichen Produkt um ein gefährliches Produkt handelt: Unterrichtung des Herstellers davon;*

c) *Unterrichtung der zuständigen nationalen Behörden über alle Maßnahmen zur Beseitigung der Risiken, die mit Produkten verbunden sind, welche unter seinen Auftrag fallen, durch eine Meldung im Safety-Business-Gateway, sofern die Informationen nicht bereits vom Hersteller oder auf Anweisung des Herstellers bereitgestellt wurden;*

d) *auf Verlangen der zuständigen nationalen Behörden: Zusammenarbeit mit ihnen bei allen Maßnahmen zur Beseitigung der Risiken auf wirksa-*

me Weise, die mit Produkten verbunden sind, welche unter seinen Auftrag fallen."

(4) Einführer

Die Kontrolle von Produkten, die auf den Unionsmarkt gelangen, ist eine der zentralen Aufgaben der Zollbehörden (vgl. Kapitel VII in der MSR). Das Ziel ist klar: Unsichere Produkte sollen erst gar nicht in die Union eingeführt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, legt das europäische Produktsicherheitsrecht auch dem Einführer spezifische Pflichten auf. **58**

Definiert wird der Einführer als „*jede in der Union niedergelassene natürliche oder juristische Person, die ein Produkt aus einem Drittland in der Union in Verkehr bringt.*" (Art. 3 Nr. 10 GPSR) **59**

Der Einführer muss somit jedenfalls in der Union ansässig sein. Diese Anforderung folgt aus der Erwägung, dass im Fall des Imports von Produkten in die Union der Hersteller selbst oft in einem Drittstaat niedergelassen ist. Sollte daher der Hersteller für die Behörden in der Union nicht greifbar sein, können sich diese zumindest an den Einführer halten. Aus diesem Grund bauen die Pflichten des Einführers auf jenen des Herstellers auf. Konkret muss der Einführer vor allem sicherstellen, dass der Hersteller seinen Verpflichtungen im Bereich des Produktsicherheitsrechts nachgekommen ist. **60**

Ein Beispiel:

Die diversen Rechtsvorschriften sehen vor, dass der Hersteller seinem Produkt bestimmte Unterlagen (z. B. Sicherheitshinweise, Gebrauchsanweisungen etc.) beifügen muss. Diese Pflicht trifft per se zwar nicht den Einführer. Dieser aber muss formell prüfen, ob der Hersteller seinerseits eben diese Pflicht erfüllt hat. Ein unsicheres bzw. nicht-konformes Produkt darf der Einführer in der Union nicht in Verkehr bringen. In gewisser Weise fungieren die Einführer somit als Gehilfen der Zollbehörden.

Zwischen dem Hersteller und dem Einführer muss es keinen Auftrag in Hinblick auf die Erfüllung dieser Pflichten geben. Da jedoch die Pflichten des Einführers auf jene des Herstellers aufbauen, sollten beide in Kontakt stehen oder zumindest bei Bedarf in Kontakt treten können. In der Praxis macht es Sinn, dass sich der Einführer in den jeweiligen Verträgen mit seinen Lieferanten versichern lässt, dass die einzuführenden Produkte den einschlägigen Rechtsvorschriften im Bereich des Produktsicherheitsrechts entsprechen. Schließlich ist es auch möglich, dass der Hersteller einen Einführer als seinen Bevollmächtigten beauftragt (vgl. Blue Guide, Pkt. 3.3, S. 41). In die- **61**

sem Fall muss der betroffene Wirtschaftsakteur die einschlägigen Pflichten aus diesen beiden Funktionen erfüllen.

(5) Händler

62 Neben dem Hersteller und dem Einführer ist der Händler der dritte zentrale Wirtschaftsakteur im Produktsicherheitsrecht. Unter einem Händler versteht man „*jede natürliche oder juristische Person in der Lieferkette, die ein Produkt auf dem Markt bereitstellt, mit Ausnahme des Herstellers und des Einführers*“ (Art. 3 Nr. 11 GPSR).

63 Gelangt ein Produkt vom Hersteller bzw. Einführer an einen Zwischenhändler und von diesem wiederum an diverse Zwischenhändler, gelten alle diese Zwischenhändler gleichermaßen als Händler im Sinne der obigen Bestimmung. Es spielt somit keine Rolle, ob ein Händler das Produkt vom Hersteller, Einführer oder einem anderen Händler erwirbt (vgl. Blue Guide, Pkt. 3.4, S. 41).

64 Die spezifische Aufgabe des Händlers im Produktsicherheitsrecht ähnelt der des Einführers. Der Einführer muss – wie oben dargestellt – sicherstellen, dass der Hersteller seinen Verpflichtungen nachgekommen ist. Der Händler wiederum muss sicherstellen, dass der Hersteller und gegebenenfalls der Einführer ihren jeweiligen Verpflichtungen im Bereich des Produktsicherheitsrechts nachgekommen sind. Der Händler stellt die letzte Kontrollinstanz dar, die ein Produkt passieren muss, bevor es an den Verbraucher oder Endnutzer gelangt. Spätestens beim letzten Händler in der Lieferkette sollte daher ein unsicheres bzw. nicht-konformes Produkt aufgehalten werden. Ein unsicheres bzw. nicht-konformes Produkt darf der Händler nicht auf dem Markt bereitstellen. Hierin liegt die besondere Bedeutung und Aufgabe der Händler im Rahmen des Produktsicherheitsrechts.

65 Zwischen dem Händler und Hersteller bzw. dem Einführer muss es keinen Auftrag in Hinblick auf die Erfüllung dieser Pflichten geben. Da jedoch die Pflichten des Einführers auf jene des Herstellers bzw. Einführers aufbauen, sollten diese Akteure in Kontakt stehen oder zumindest bei Bedarf in Kontakt treten können. In der Praxis macht es Sinn, dass sich der Händler in den jeweiligen Verträgen mit seinen Lieferanten versichern lässt, dass die erworbenen Produkte den einschlägigen Rechtsvorschriften im Bereich des Produktsicherheitsrechts entsprechen.

66 Es ist auch möglich, dass der Hersteller einen Händler als seinen Bevollmächtigten beauftragt. In diesem Fall muss der Einführer alle einschlägigen Pflichten erfüllen.

(6) Fulfilment-Dienstleister

Fulfilment-Dienstleister stellen im Produktsicherheitsrecht eine relativ neue Kategorie von Wirtschaftsakteuren dar. Letztlich war es der Online-Handel, der das Geschäftsmodell des Fulfilment-Dienstleisters wesentlich vorangetrieben hat. Online-Händler wollen ihre Kunden nach einem Bestelleingang rasch beliefern. Gleichzeitig ist die damit verbundene Logistik aufwendig und kostspielig. Daher greifen Online-Händler häufig auf Fulfilment-Dienstleister zurück, welche sich um diese logistischen Aufgaben kümmern. **67**

Unter einem Fulfilment-Dienstleister versteht man im Sinne des Produktsicherheitsrechts jede natürliche oder juristische Person, die im Rahmen einer Geschäftstätigkeit mindestens zwei der folgenden Dienstleistungen anbietet, ohne jedoch an den Produkten ein Eigentumsrecht zu haben: **68**

1. Lagerhaltung,
2. Verpackung und
3. Adressierung und Versand von Produkten.

Die folgenden Dienstleistungen sind hierbei jedoch nicht erfasst (vgl. Art. 3 Nr. 12 GPSR): **69**

- Postdienste im Sinne des Art. 2 Nr. 1 PSD,
- Paketzustelldienste im Sinne des Art. 2 Nr. 2 CPDSR und
- alle sonstigen Postdienste oder Frachtverkehrsdienstleistungen.

Im Gegensatz zu einem reinen Post- oder Paketzustelldienst ist der Fulfilment-Dienstleister nicht bloß an dem Transport eines Produkts beteiligt. Vielmehr interagiert der Fulfilment-Dienstleister mit dem Produkt in einem stärkeren Ausmaß, nämlich indem er dieses eben lagert, verpackt und/oder sogar adressiert und versendet. Aus diesem Grund gelten die Fulfilment-Dienstleister als „Wirtschaftsakteure“ (siehe dazu gleich unten Rn. 90 f.) und sind somit von diversen Pflichten im Rahmen des Produktsicherheitsrechts erfasst. **70**

Eine besondere Bedeutung hat der Fulfilment-Dienstleister schließlich in Bezug auf die Wahrnehmung der Aufgaben der „verantwortlichen Person“ im Sinne des Art. 16 GPSR (siehe dazu gleich unten Rn. 81 ff.). **71**

(7) Anbieter eines Online-Marktplatzes

Online-Marktplätze spielen im heutigen Wirtschaftsleben eine große Rolle. Dies hat direkte Auswirkungen auf die Belange des Produktsicherheitsrechts. Schließlich sind Online-Marktplätzen in der Regel ein Ort, an welchem eine große Anzahl von Wirtschaftsakteuren mit einer ebenso großen Anzahl von Verbrauchern bzw. Endnutzern in Kontakt treten kann. Somit **72**

kommt den Anbietern von Online-Marktplätzen eine besondere Rolle in der Lieferkette zu (vgl. ErwG 45 GPSR). In Konsequenz nimmt das Produktsicherheitsrecht auch die Anbieter von Online-Marktplätzen in die Pflicht.

73 In diesem Sinne bezeichnet der Begriff Anbieter eines Online-Marktplatzes „*einen Anbieter eines Vermittlungsdienstes, der unter Einsatz einer Online-Schnittstelle, die es Verbrauchern ermöglicht, mit Unternehmern Fernabsatzverträge über den Verkauf von Produkten abzuschließen*“ (Art. 3 Nr. 14 GPSR). Unter Online-Schnittstelle versteht man „*jede Software, einschließlich einer Website, eines Teils einer Website oder einer Anwendung, einschließlich mobiler Anwendungen.*“ (Art. 3 Nr. 15 GPSR)

74 Gleichzeitig kann ein solcher Online-Marktplatz in vielen verschiedenen Formen existieren. Dessen Anbieter kann somit verschiedene Funktionen erfüllen. In ihren Erwägungsgründen äußert sich die GPSR folgendermaßen zu dieser Vielfalt:

> „*Im Rahmen der neuen komplexen Geschäftsmodelle im Zusammenhang mit Online-Verkäufen kann dasselbe Unternehmen eine Vielzahl von Dienstleistungen anbieten. Abhängig von der Art der für ein bestimmtes Produkt erbrachten Dienstleistungen kann dasselbe Unternehmen im Rahmen dieser Verordnung unter verschiedene Kategorien von Geschäftsmodellen fallen. Bietet ein Unternehmen lediglich Online-Vermittlungsdienste für ein bestimmtes Produkt an, so würde es lediglich als Anbieter eines Online-Marktplatzes für dieses Produkt gelten. Erbringt dasselbe Unternehmen im Rahmen dieser Verordnung Online-Marktplatzdienste für den Verkauf eines bestimmten Produkts und tritt auch als Wirtschaftsakteur auf, so würde es auch als der betreffende Wirtschaftsakteur gelten. In einem solchen Fall müsste das betreffende Unternehmen daher die für den betreffenden Wirtschaftsakteur geltenden Pflichten erfüllen. Vertreibt beispielsweise der Anbieter des Online-Marktplatzes auch ein Produkt, so wird er in Bezug auf den Verkauf des vertriebenen Produkts als Händler betrachtet. Ebenso würde das betreffende Unternehmen, wenn es seine eigenen Markenprodukte verkauft, als Hersteller auftreten und müsste somit die für Hersteller geltenden Anforderungen erfüllen. Einige Unternehmen können auch als Fulfilment-Dienstleister gelten, wenn sie Fulfilment-Dienstleistungen anbieten. Die betreffenden Fälle müssten somit im Einzelfall bewertet werden.*“ (ErwG 46 GPSR)

75 Letztlich muss daher in jedem Einzelfall genau geprüft werden, welche konkrete Funktion im Sinne des Produktsicherheitsrechts ein bestimmter Akteur einnimmt.